
ARTIGOS

RESPONSABILIDADE PÚBLICA PARA COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: ALGUMAS REFLEXÕES

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

O objetivo é discutir responsabilidades do Estado para com a garantia dos direitos à educação na sociedade brasileira, compreendendo que as políticas públicas de educação constituem quadros gerais e normativos de ação para dar conta da dimensão coletiva desses direitos de cidadania. Algumas noções ligadas à delimitação de políticas públicas (*policies*) como objeto de estudo são sinteticamente tratadas na primeira seção, com o intuito de esboçar uma visão não essencialista das políticas públicas. Em outro segmento, o tema desenvolvido é o das desigualdades sociais e educacionais, abrangendo dados que ilustram contextos da sociedade brasileira e teorizações sobre princípios de justiça na educação e na responsabilidade estatal com as políticas sociais. Na conclusão, é sublinhada a coexistência e disputa de diferentes referenciais para as políticas públicas educacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas Públicas de Educação; Direito à Educação; Justiça na Educação; Estado e Educação.

ABSTRACT

The objective is to discuss the responsibilities of the state on the guarantee of the rights to education in the Brazilian society, understanding that the public policies of education constitute general and normative frameworks of action to embrace the collective dimension of these citizenship rights. Some notions connected to the delimitation of public policies as an object of study are briefly addressed in the first section, with the intent of sketching a non-essentialist view of public policies. In another section the theme developed is the social and educational inequalities, including data that illustrate contexts of the Brazilian society, as well as theorizations on principles of justice in education and state responsibility regarding social policies. At the conclusion, it is highlighted the coexistence and dispute of different benchmarks for educational public policies.

KEYWORDS

Public Policies of Education; Right to Education; Justice in Education; State and Education.

¹ Parte deste texto contempla produção acadêmica elaborada em estágio de pós-doutorado que realizei junto ao Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/UNESCO, Paris), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), em 2009. Mais especificamente, a seção referente às desigualdades sociais e educacionais baseia-se em Farenzena (2009).

Em sua obra "Cidadania no Brasil - o longo caminho", Carvalho (2001) analisa o processo - descontínuo, limitado - de reconhecimento, de concessão e de conquista de direitos sociais, políticos e civis em nosso país, apontando suas especificidades históricas. Mais recentemente, no que diz respeito aos direitos sociais de educação, as prescrições, entre outras, da Constituição Federal (CF), de 1988, da lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e da lei n. 9.394/96, (diretrizes e bases da educação nacional – LDB) têm sido apontadas como avanços em termos de reconhecimento do(s) direito(s) à educação escolar. Contudo, como nos adverte Bobbio (1992, p. 77-78), no campo dos direitos sociais é ainda mais intensa do que em outros a defasagem entre a posição da norma e a sua efetiva aplicação. Ao referir-se à Constituição italiana ele diz que as normas que dizem respeito aos direitos sociais foram chamadas de “programáticas”, e pergunta que gêneros de normas são essas que ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem prazo claramente delimitado. E ainda:

[...] já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade dos sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral, ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de “direito”? (BOBBIO, 1992, p. 78).

Deparamos-nos, no Brasil, com um ordenamento constitucional-legal que especifica direitos à educação e deveres para com a educação. Além do enunciado mais amplo do direito/dever – “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (art. 205 da CF) – há uma especificação de garantias a serem oferecidas pelo Estado nesta matéria, entre as quais: educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 dezoito anos de idade; educação básica para jovens e adultos; atendimento educacional aos portadores de deficiência; educação infantil; oferta de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde na educação básica (art. 208 da CF). Não chegamos, ainda, contudo, a uma proteção efetiva desses direitos dos cidadãos na sociedade brasileira, pelo qual é pertinente usar a expressão de Bobbio de

normas “programáticas”, natureza essa que nos leva ao mesmo questionamento quanto ao gênero de direitos que essas normas enunciam.

Partindo dessa compreensão – a educação escolar como um direito de cidadania truncado pelos *déficits* de sua efetiva proteção – é que tratarei, neste texto, da responsabilidade pública para com as políticas públicas de educação. Num primeiro segmento exponho sucintamente um marco conceptual de “políticas públicas”; no segmento seguinte, abordo o tema das políticas públicas sociais *vis-à-vis* certas circunstâncias das desigualdades sociais e educacionais no Brasil, pois incidir na minimização dessas desigualdades é desafio que se coloca para as políticas públicas sociais e educacionais na atualidade. Nos comentários finais, além de apontar algumas especificidades da organização nacional da educação que incidem nas responsabilidades das esferas de governo para com as políticas públicas de educação, sublinho a debilidade das políticas públicas em curso para impor inflexões significativas nas desigualdades, bem como a relevância da afirmação de uma esfera pública democrática na condução das políticas públicas.

1. O OBJETO “POLÍTICA PÚBLICA”

Como assinalado por muitos autores que tratam do tema das políticas públicas, o termo política tem caráter polissêmico². No inglês, há três termos para conotar o que no português – assim como no espanhol e no francês – designamos “política”. O termo pode significar a esfera política, o sistema político, a estrutura de operação do aparato estatal (*polity* no inglês); também designa a atividade política, a competição política ou processos políticos (*politics*) ou, ainda, a ação pública ou ações públicas (*police, policies*), os programas de ação pública, isto é “dispositivos político administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER e SUREL, 2002, p. 11).

O objeto de estudo do campo de conhecimento chamado políticas públicas diz respeito às ações públicas, às *policies* (políticas), mas a referência aos dois outros sentidos do termo política não é meramente ilustrativa e sim aponta para dimensões que se entrelaçam às políticas públicas, pois as *policies* são formuladas e implementadas no

² Ver, por exemplo, Souza (2006); Frey (2000).

quadro de um sistema político, institucional, e de determinadas relações políticas que delimitam seu campo de possibilidades. As políticas públicas, compreendidas como espaços de construção de sentido – do para quê, das orientações das decisões e ações públicas e de percepções de problemas – não podem ser reduzidas a um conjunto de estratégias organizacionais, são um elemento da participação política, junto a modos tradicionais dessa participação, como o voto ou a militância política. Tal perspectiva permite “vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER e SUREL, 2002, p. 30).

Entre tantos conceitos encontrados na produção acadêmica sobre políticas públicas, opto por pontuar aqui uma definição mais genérica, ao que segue uma especificação da *noção* de política pública.

Uma definição descritiva de política pública:

O conceito designa as intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um setor específico da sociedade ou de um território. [...] Essas intervenções podem tomar três formas principais: as políticas públicas veiculam conteúdos, se traduzem por serviços e geram efeitos. Elas mobilizam atividades e processos de trabalho (THOENIG, 2006, p. 328).

Segundo o mesmo autor, nas ciências sociais há preocupação com a precisão do termo “política pública”: qual é a autoridade que intervêm? Qual é o setor de intervenção? Em qual momento? Visando qual alvo? Assim, não se trata de focar a política do Estado em geral, mas pode ser a política fiscal de um governo num período X, ou a política de educação infantil de um dado território em tal período. Existem, assim, tantas políticas públicas quantas forem as combinações possíveis desses elementos (setor, subsetor, território, dimensão temporal):

As ciências sociais se distinguem de uma abordagem puramente formal ou institucional porque levam em conta fatos observáveis. Elas não se interessam sobre o que uma autoridade deve fazer segundo o mandato que lhe é atribuído, mas ao que ela faz e o que ela renuncia a fazer em face de uma situação ou de um problema. Elas se desenvolvem através de relações com outros atores sociais coletivos ou individuais (THOENIG, 2006, p. 329).

Murel e Surel (2002) agrupam três elementos que permitem identificar a existência de uma política pública, quer dizer, elementos que fundam a existência de uma política pública e distinguem um complexo de decisões/ações de decisões e ações isoladas.

Um primeiro: uma política pública constrói um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação. As decisões e ações estão reunidas num quadro geral de ação que

funciona como uma estrutura de sentido, um quadro de ação que congrega e mobiliza recursos (em sentido amplo) e produtos para atingir objetivos, finalidades; o significado do termo “normativo”, neste caso, diz respeito a haver fins a atingir, a um “dever ser” resultante das decisões/ações que constituem a política. Segundo os autores, os objetivos podem ser implícitos ou explícitos, constitui tarefa dos pesquisadores a sua identificação e reconstrução. Outra observação é a de que o sentido de uma política não é necessariamente unívoco, a política, ao contrário é, em geral, incoerente, contraditória, demandando, portanto, para os pesquisadores, a tarefa de reconstruir as lógicas de sentido e de ação no processo de elaboração e de implementação de uma política.

Outro elemento é que a política pública é expressão do poder público. As decisões e ações de políticas públicas revestem-se da autoridade do Estado. A dimensão coercitiva é, pois, presente, pelo menos de modo latente, junto à legitimidade dada pela *expertise*; os autores remarcam que a dimensão da coerção nem sempre é dominante, muitas vezes é apenas potencial, sua maior ou menor influência depende do tipo de política. Outra advertência dos autores é que a especificidade da ação do Estado não significa reificar o poder público num bloco homogêneo e autônomo, é preciso atentar, na análise de políticas públicas, às interações para expressão do poder público, incluindo as relações entre os agentes governamentais e entre o espaço público e privado.

Um terceiro elemento é de que a política pública constitui uma ordem local. Por ordem local entende-se um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. No espaço dessa ordem local (um construto político relativamente autônomo) opera-se a regulação dos conflitos entre os interessados, opera-se também a articulação entre o “público” de uma política - indivíduos, grupos ou organizações cuja situação é afetada pela política pública. Os autores observam que os “públicos” da política não se encontram numa mesma situação de participação ou possibilidade de influenciar as decisões e ações, por conseguinte, um dos desafios da análise da ação do Estado é construir os modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas e os fatores que influenciam diferentes capacidades de influência dos atores na ação pública.

Muller (2006) explica que cada política busca agir sobre um setor da sociedade, em geral para transformar ou adaptar uma situação. Essa ação sobre a sociedade, através das políticas, passa pela definição de objetivos e esses são definidos a partir de uma

representação, uma significação, de um problema e de suas consequências, assim como das soluções visadas para resolvê-lo. Assim, as políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, tal qual ele é percebido. As políticas públicas, nesta percepção, são formas de uma sociedade construir sua relação com o mundo.

Considero como políticas públicas de educação decisões/ações governamentais que congregam os elementos acima pontuados: conjuntos de decisões/ações que constituem um quadro normativo ou geral de ação, que são expressão de poder público e que constituem uma ordem ou espaço de relações entre os atores para articulação e regulação de consensos e conflitos.

Assim, dentro da ideia de políticas públicas como fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado, para o setor educação essas encerram: interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias; interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições de escolarização. Assim, o quadro compreensivo abarca: as *policies*, ou seja, os programas, os projetos, as ações, o conteúdo prescritivo e material das decisões políticas; a *polity*, a estrutura institucional e o sistema jurídico-político; a *politics*, o processo político que incide sobre e envolve as *policies*. Além disso, acolhendo a compreensão das políticas públicas como representações, as políticas públicas de educação são expressões de percepções, de visões de mundo concernentes ao lugar e ao papel da educação na sociedade – seja do papel que tem como do que deveria ou poderia ter (neste sentido é que se fala de referenciais cognitivos e normativos de uma política).

Do exposto, assinalo que ao aduzir aqui algumas delimitações de “política pública” não estou me referindo a ações do Estado que *deveriam ser* deste ou daquele modo, orientadas para tal ou qual sentido. Portanto, por exemplo, se uma dada política vai de encontro ou não leva a atingir plenamente o que está inscrito na normatividade constitucional-legal ou os princípios político-ideológicos de quem a analisa, nem por isso, na interpretação que aqui apresento, deixa de ser uma política pública.

De outra parte, o que procurarei assinalar nos itens que seguem são condições socioeconômicas e das finanças sociais que evidenciam a persistência de considerável distância entre o que vem sendo efetivado através das políticas públicas e referenciais

de base das políticas públicas sociais e educacionais projetados no ordenamento constitucional-legal brasileiro. Portanto, não é o caso de dizer que não existem políticas públicas, mas sim que as que existem têm sido insuficientes para efetiva proteção dos direitos de cidadania, o que remete a enunciar a efetivação do(s) direito(s) à educação escolar na sua dimensão coletiva: “a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas [...] entendidas como o conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade, base de toda ordem social (DUARTE, 2004, p. 117)³.

Na próxima seção, procuro enfocar o tema das políticas sociais e educacionais no Brasil frente às desigualdades e às opções de políticas públicas na sociedade brasileira contemporânea.

2. DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS

Elevados níveis de pobreza e profunda desigualdade social – com seus recortes regional, étnico e de localização rural ou urbana da população – são marcas historicamente características do Brasil, uma “estabilidade inaceitável”, conforme representam Barros *et al* (2000). Como asseveram estes autores, “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” (BARROS *et al*, 2000, p. 123). Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2009 (PNUD, 2009), o PIB *per capita* do Brasil em 2007 foi de 9.567 dólares, um indicador que é exemplo de que não se trata de um país pobre. Está posicionado entre os países de desenvolvimento humano elevado pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), com 0,813. É, contudo, um país profundamente desigual, o Índice de Gini⁴ é de 55, posicionando-o como o sétimo mais desigual do mundo, onde os 10% mais pobres ficam com 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos.

³ A autora faz referência específica ao ensino fundamental, ensino esse que era obrigatório à época de publicação do artigo; atualmente, o direito público subjetivo se estende à educação básica da população na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade. De outra parte, a dimensão social do direito à educação e sua conexão com as políticas públicas e com a promoção da igualdade pode ser atribuída a toda a educação escolar.

⁴ Mede a disparidade de distribuição (ou consumo) de rendimentos entre os diversos indivíduos ou agregados familiares num determinado país. O valor 0 representa absoluta igualdade, ao passo que o valor 100 representa absoluta desigualdade (PNUD, 2009).

Em texto do IPEA (2009a), baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, do IBGE) de 2008, a população brasileira é dividida em três estratos de renda (baixo, médio, alto) e a proporção de cada qual é apresentada para cada ano do período 1995-2008. Para os anos de 1995 e de 2008, os números são os seguintes: a população de baixo rendimento passou de uma representatividade de 33% para 26%; o estrato intermediário passou de 33% a 37%; a faixa considerada de rendimento superior transitou de uma proporção de 34% para 37% da população. Como se pode ver pelos dados, a boa notícia é que o segmento de menor renda encolheu um pouco, contudo, mais de um quarto da população, ou seja, em torno de 50 milhões de pessoas, vive com rendimentos extremamente e vergonhosamente baixos.

Outros dados, retirados de uma sistematização recente feita pelo IPEA, oferecem um panorama da pobreza e da extrema pobreza com base nos dados da PNAD de 2007. São registros que trago para mostrar que a pobreza tem cor e é territorialmente localizada. A participação percentual na população das pessoas com renda domiciliar *per capita* menor que meio salário mínimo é a seguinte: para o Brasil, uma média de 31%, mas se considerado o quesito “cor” a proporção é de 20% da população branca e 42% da população negra; considerado o recorte regional, 53% da população do nordeste é considerada pobre por este critério, para 18% dos habitantes do sul e do sudeste. Para a população considerada em situação de indigência, pessoas com renda domiciliar *per capita* menor que um quarto salário mínimo, as proporções registradas são: a média do Brasil fica em 12%, sendo 17% essa proporção para os negros e 7% para os brancos; o percentual da população indigente é de 24% no nordeste e 5% no sul (IPEA, 2009b).

Outra narrativa da desigualdade e de suas nuances vem de situações ligadas a deficiências na cobertura escolar ou nas condições intra e extraescolares que condicionam a trajetória e o desempenho escolar: (1) segundo dados de 2006, da PNAD, do IBGE, a taxa de escolarização na creche foi de 17%, ou seja, muito aquém das metas de atendimento do Plano Nacional de Educação (PNE, estabelecido na lei n. 10.172/01) – atendimento de 30% em 2006 e de 50% em 2011 das crianças da faixa etária; (2) a taxa média esperada de conclusão do ensino fundamental em 2004 era de apenas 53,5% (IPEA, 2008b), o que quer dizer que quase metade dos alunos que ingressaram no ensino fundamental não o concluíram; (3) em 2007, dos jovens de 15 a 17 anos, frequentavam o ensino médio 81,5% daqueles que viviam em domicílios com

renda *per capita* superior a cinco salários mínimos e essa proporção para os jovens de domicílios com renda *per capita* entre $\frac{1}{4}$ e metade do salário mínimo era de apenas 33,2% (CORBUCCI *et al* 2009); (4) a taxa de frequência líquida ao ensino médio (15 a 17 anos) em 2007 foi de 36,2% na região nordeste e de 58,7% no sudeste, para uma média nacional de 48% (CORBUCCI *et al* 2009); (5) a taxa líquida de frequência ao ensino superior (18 a 24 anos de idade) em 2007 foi de 19,8% para brancos e 6,9% para negros (CORBUCCI *et al*, 2009); (6) em 2007, conforme resultados da PNAD, a média de anos de estudo da população das áreas rurais foi de 4,5 anos, contra 8,5 nas regiões urbanas metropolitanas (IPEA, 2008a).

Estes indicadores expressam a magnitude das desigualdades escolares. Através das diferentes dimensões da igualdade na educação discutidas por Dubet (2009), podemos ter uma medida da distância que separa a situação educacional do país da justiça escolar.

Este autor trata de distintas dimensões das (des)igualdades escolares, ligadas a concepções de justiça escolar. Uma primeira dimensão é a igualdade de acesso, relacionada à expansão da oferta escolar, superando o acesso mais fechado e elitista; o critério de justiça quanto à qual etapa da educação diz respeito garantir o acesso a todos (ensino elementar, médio ou superior) varia entre os países e historicamente dentro de cada país. Para as políticas educacionais nos países menos desenvolvidos, a igualdade de acesso continua presente como problema a ser enfrentado pelas políticas públicas, pela escolha ou arbitragem entre a oferta massificada de uma educação de qualidade e a formação das elites. Uma segunda dimensão caracterizada por Dubet é a igualdade de oportunidades (*égalité des chances*); nesta, considerando que todos os indivíduos são essencialmente iguais, as desigualdades sociais justas só se justificam pelo mérito de cada qual. Deste modo, espera-se que a escola neutralize os efeitos das desigualdades sociais, que ofereça uma competição equitativa, no sentido de que todos tenham as mesmas oportunidades escolares, ou seja, a priori os mais e os menos desfavorecidos socialmente teriam oportunidades iguais; nesta lógica, as desigualdades de desempenho escolar seriam justas, pois decorrentes do mérito individual. Supõe a oferta de programas escolares ambiciosos, supõe, ainda, levar os melhores alunos até o final da competição, inclusive com políticas afirmativas para que os bons alunos de camadas

populares acedam à elite⁵. A terceira dimensão é a igualdade de resultados, que se preocupa com a distância entre os vencedores e os vencidos da competição escolar. Para que esta distância seja tolerável, a competição meritocrática deve ser temperada pelo “princípio da diferença”, de John Rawls: as desigualdades oriundas da competição meritocrática não podem degradar a sorte dos mais fracos, o ideal seria, inclusive, melhorá-la. O sistema escolar justo, assim, seria aquele que aproxima, em termos de resultados escolares, os melhores e os piores alunos, os alunos pobres e os oriundos de meios favorecidos. Políticas educacionais compatíveis com esta concepção propõem programas escolares menos ambiciosos e miscigenação social nas modalidades e estabelecimentos de ensino.

Diante das configurações sociais e educacionais da desigualdade, bem como considerando as distintas dimensões da igualdade escolar, por óbvio colocam-se desafios imensos para as políticas públicas sociais e, dentro destas, as educacionais. Nos debates sobre a agenda das políticas sociais no Brasil, diversas perspectivas teóricas e ângulos de análise se fazem presentes, o que é coerente com a complexidade da temática e com as representações que circulam na sociedade acerca do lugar e do papel das políticas sociais. Trago aqui alguns elementos destes debates associados às finanças sociais e a estratégias ou referenciais na formulação e na gestão das políticas públicas sociais nas duas últimas décadas.

No que diz respeito às finanças sociais, na sua dimensão do financiamento, conforme o IPEA (2009c), a carga tributária brasileira correspondeu, em 2008, a 36,2% do produto interno bruto (PIB), o que corresponderia a 132 dos 365 dias, se distribuídos os recursos homogeneamente ao longo do ano. A distribuição do ônus tributário, segundo o texto, deveria buscar a progressividade, ou seja, tributar mais os ricos, mas o sistema brasileiro “faz exatamente o contrário – tributa mais os pobres” (p. 4). Em tabela apresentada nesse texto, verifica-se que, para famílias com renda de até dois salários mínimos, o peso da carga tributária ficou em 54% em 2008, o que equivale a

⁵ É claro que Dubet, neste texto, aponta muitas dificuldades nesta concepção de justiça escolar. A sociologia da educação tem mostrado que a escola não consegue neutralizar os efeitos das desigualdades sociais e culturais, as escolas não se situam “fora das sociedades” e não podem, por si, construir a justiça social. O autor diz que a igualdade meritocrática de oportunidades é marca da maioria das políticas educacionais francesas da segunda metade do século XX e seus efeitos perversos são conhecidos: acentuou a competição entre as famílias, as modalidades e os estabelecimentos de ensino; acentuou o papel seletivo da própria escola.

197 dias do ano; já famílias com renda de mais de 30 salários mínimos pagam 29% de sua renda em tributos, o equivalente a 106 dias do ano. Conforme explicado por Castro e Cardoso Jr. (2005), maior incidência da carga tributária nos tributos sobre consumo de bens e serviços e, inversamente, menor incidência sobre a renda e patrimônio, explicam essa generalizada regressividade tributária.

Do ponto de vista do gasto, uma primeira consideração concerne à concepção de políticas sociais inscrita no nível normativo brasileiro. Considerando a trajetória histórica das políticas sociais no país, a Constituição de 1988 avançou em termos de afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia destes direitos. Seus dispositivos referentes à política social redesenham radicalmente o sistema brasileiro de proteção social “aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção da sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros” (CASTRO E RIBEIRO, 2009, p. 30).

Uma segunda consideração diz respeito ao que foi sendo efetivado ao longo do tempo em termos de políticas públicas sociais, o que pode ser examinado através do gasto social. E neste caso, temos a interveniência das crises econômicas e das políticas de ajuste macroeconômico dominantes no período pós-constituente, conjunturas e estratégias restritivas do gasto social, dada a busca permanente da estabilização fiscal, quer dizer, controle da inflação pelo aumento das taxas de juros, redução do déficit público e geração de superávit primário. Mesmo assim, como argumentam Castro e Ribeiro (2009), salvaguardas jurídicas em políticas sociais – em áreas tais como seguridade social, educação (vinculação de recursos), benefícios da assistência social – protegeram o gasto público social, quer dizer, houve desaceleração no crescimento dos gastos, mas poderia ter sido muito mais intensa sem essas salvaguardas. Segundo os mesmos autores, desde 2007, no segundo governo Lula, apesar da manutenção da mesma política macroeconômica, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitem uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de superação da crise e de desenvolvimento.

O gasto público social no Brasil foi duramente afetado pela crise econômica dos anos 1980. Em 1985, por exemplo, o gasto público social representou apenas 13,3% do

PIB. Com a redemocratização e a Constituição de 1988, o patamar do gasto social se elevou para 18,96% do PIB em 1990; durante a década de 1990, a relação gasto/PIB não diminui, mas o nível de gasto social *per capita* reduz-se em relação ao do início dos anos 1980 e fica bastante atrelado aos ciclos econômicos. No que diz respeito à distribuição do gasto social público entre diferentes áreas, no período pós constituinte destaca-se um crescimento maior nas áreas da previdência, assistência social, emprego e defesa do trabalhador e redução relativa da participação no gasto social das áreas de educação e saúde (CASTRO e RIBEIRO, 2009).

Conforme estudo de Castro *et al* (2008), em 2005 o gasto público social distribuiu-se da seguinte maneira entre as esferas de governo: 62%, União; 22%, estados; 16%, municípios. Podemos constatar que é uma distribuição bem diferente daquela do gasto público em educação – na qual os gastos da União, no mesmo ano, representaram 19%, contra 42% dos estados e 39% dos municípios –, uma vez que a educação é um setor financiado principalmente por estados e municípios.

Desde início dos anos 1990, num cenário contraditório de ampliação dos direitos sociais, dados os preceitos da Constituição de 1988, e de ajuste macroeconômico, com a decorrente restrição à ampliação dos gastos sociais, ganhou força no país o debate sobre estratégias, ou estilos, das políticas sociais. Universalização *versus* focalização é uma das polarizações neste debate, embora se apontem, às vezes, nuances e complementaridades entre esses polos. Destaco aqui alguns elementos, apenas, pois o debate é extenso⁶.

Nas controvérsias em torno à universalização e focalização, o primeiro termo projetaria políticas sociais assentadas na efetivação dos direitos sociais, ações do Estado visando à oferta de serviços públicos e gratuitos aos cidadãos; esse escopo não elimina a oferta de políticas focalizadas na população mais pobre ou com vulnerabilidades, mas o papel do Estado não se restringe a essa oferta “residual”. O termo focalização das políticas sociais associa-se à prioridade das ações públicas no atendimento da população pobre ou populações em situações de vulnerabilidade ou discriminação, prioridade essa que deixaria em segundo plano políticas universalizantes de garantia dos direitos sociais. O termo liga-se, ainda, à universalização do acesso a um patamar mínimo de

⁶ Ver a esse respeito Camargo (2003), Theodoro e Delgado (2003), Castro e Cardoso Jr. (2005), Kerstenetzki (2006 e 2002); Machado (2006), Cohn (2000).

serviços, e não à universalização da oferta total, ou de serviços mais complexos e custosos. No caso das políticas educacionais, a focalização no ensino fundamental obrigatório foi bastante referida no debate do setor; foi adjetivada como política focalizada pela característica de garantia de um patamar mínimo de escolarização, secundarizando o acesso ao ensino superior ou às demais etapas da educação básica, ou, ainda, pelo foco no acesso, sem a consequente garantia de condições para qualificação do trabalho pedagógico.

Como teoriza Kerstenetzki (2006), estilos de política social, focalizada e universal, associam-se à adoção de princípios de justiça social. A autora caracteriza duas famílias de concepções de justiça, mostrando que a ambas pode-se associar a focalização ou a universalização das políticas sociais. A autora constrói suas tipologias com base na associação de noções de justiça a duas instituições da distribuição dos resultados econômicos: o Estado e o mercado. As concepções de justiça mercadocêntrica atribuem ao mercado o protagonismo na distribuição de resultados econômicos, este é tido como integrador, gerando benefícios à totalidade da sociedade; caberia ao Estado prover uma rede subsidiária, ou residual, de proteção social, quer dizer, as políticas sociais seriam apenas coadjuvantes da eficiência econômica. Outra família de concepções fundamenta-se numa visão espessa de justiça (estadocêntrica), que arroga importante função ao Estado na redistribuição de vantagens econômicas; o Estado agiria, por meio de políticas redistributivas, para garantir igualdade de oportunidades econômicas, políticas e sociais que o mercado não só não garante como restringe. A esta concepção pode-se relacionar um estilo de política social universal de garantia de direitos sociais, como também um tipo em que políticas focalizadas complementariam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, contribuindo para ofertar a igualdade de oportunidades embutida nestes direitos: “a focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos” (p. 571). Esta focalização poderia ocorrer mediante ações compensatórias (bolsas, bens e serviços para os mais pobres) ou políticas redistributivas estruturais (reformas agrária e tributária, educação de qualidade em todos os níveis, não apenas afetando a pobreza, mas também a iniquidade).

3. PARA FINALIZAR: RESPONSABILIDADES PÚBLICAS COM AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No Brasil, a oferta de educação básica é descentralizada; a responsabilidade mais direta de atendimento recai sobre estados e municípios. As diretrizes do marco constitucional-legal são as de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração e a cooperação intergovernamental na oferta e no financiamento da educação, numa base em que são definidas prioridades dos estados e municípios e atribuições da União, estas últimas contemplando a assistência técnica e financeira aos estados e municípios na educação básica. A responsabilidade das esferas de governo se estende ao planejamento, à oferta, à regulação e ao financiamento da educação escolar, com as particularidades dadas pelas competências e prioridades da União, dos estados e municípios. Para além do marco formal, a prática da responsabilidade do poder público para com as políticas educacionais no país é constructo que se tece na complexidade, multireferenciada, de mediações e de traduções de princípios que, teoricamente, estão na base do *sistema* de educação nacional.

Na área da educação, a Constituição de 1988 inscreveu preceitos que direcionam para a responsabilidade pública para com a universalização das políticas públicas no setor, inclusive para políticas públicas educacionais de natureza redistributiva, dado o princípio de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, bem como a gratuidade do ensino público e a garantia, por parte do Estado, de padrões de qualidade do ensino. O contexto pós Constituinte de 1988 contrasta referenciais de políticas públicas de educação que reúnem finalidades, princípios e garantias afeitos à justiça na educação – nas dimensões de acesso, permanência e condições de qualidade – com políticas públicas macroeconômicas que impuseram estratégias de financiamento e gestão das políticas públicas na direção de limitar os gastos públicos sociais, especialmente na esfera federal. Essa limitação não tem significado outra coisa que debilidade para incidir nas desigualdades socioeconômicas e educacionais e, portanto, debilidade das políticas públicas em garantir a efetiva proteção dos direitos sociais à educação escolar. A debilidade permanece; contudo, nos anos mais recentes, têm sido evidenciados movimentos – tais como maior alocação de recursos federais à educação, prioridade à educação básica, criação de novos fóruns de debate da política nacional de

educação – que sinalizam rupturas em hierarquias de prioridades e em processos mais tradicionais de regulação das políticas públicas. De qualquer modo, considerando o “hibridismo” dos fundamentos, orientações e procedimentos das políticas públicas – lembrando, por exemplo, diferentes políticas de um mesmo governo ou as políticas de distintos níveis de governo, o que se multiplica significativamente dada a organização da educação em nosso país –, não apenas na atualidade, mas nas últimas décadas, cabe a assertiva “Ora, a questão que se coloca hoje não é a de saber como o Estado pode mais bem exercer seu poder, mas sim qual poder ele deve exercer (Onde? Quando? Como? E com quais finalidades?)” (BARROSO, 2005, p. 168). Neste debate, fundamentalmente político, coloca-se a necessidade de reafirmar os direitos de cidadania e o papel do Estado na sua garantia, mas num movimento complementar de (re)afirmação de uma *esfera pública* que reforce mecanismos de participação cidadã e de democratização das decisões relativas às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BARROSO, João. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de regulations. IN : DUTERCQ, Yves. **Les régulations des politiques d'éducation**. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 151-171, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.**, de 05 de outubro de 1988 (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09).

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (com redação atualizada).

CAMARGO, José Márcio. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, n. 7, p. 117-121, ago. 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, p. 7-13.

CASTRO, Jorge Abrahão de e RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise** [Introdução. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal]. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009

CASTRO, Jorge Abrahão e CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002. In: JACCOUD, Luciana. **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, IPEA, p. 319-371, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão et al. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. **Texto para Discussão**. Brasília, IPEA, n. 1.324, jan. 2008.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise** [Volume 2. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal]. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-84, 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, abr./jun. 2004.

DUBET, François. Les inégalités en France: une réalité multiforme. Les dimensions des inégalités scolaires. **Cahiers Français**. Paris, n.351, p. 55-59, jul./ago. 2009.

FARENZENA, Nalú. **Políticas de assistência financeira na educação básica: ação redistributiva da União?** Paris, IIPE, 2009 (digitado).

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. **Comunicado da Presidência**, n. 23, junho de 2009c.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Anexo estatístico. Pobreza. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 20 anos da Constituição Federal. Brasília, n. 17, nov. 2009b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Educação. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, n. 16, p. 107-128, nov. 2008b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2007: primeiras análises. Educação, Juventude, raça/cor. **Comunicado da Presidência**, n. 12, v.4, outubro de 2008a.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Trajetória recente da mudança na identidade e na estrutura social brasileira. **Comunicado da Presidência**. Brasília, IPEA, n. 34, nov. 2009a.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, out.-dez. 2006.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Por que se importar com a desigualdade? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n.4, p. 649-675, 2002.

MACHADO, Kenys. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador: SEI, n. 149, p. 22-28, out. 2006.

MULLER, Pierre, SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris, PUF, 2006.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008**. Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos. Nova Iorque, PNUD, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n° 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, n. 7, p. 117-121, ago. 2003.

THOENIG, Jean-Claude. Politique publique. In : BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie e RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po – Les Presses, p. 328-335, 2006.

NALÚ FARENZENA

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
professora da área de Política e Gestão da Educação, da Faculdade de Educação, e do
Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS.

Email: nalu.farenzena@gmail.com